

## Historie des Zweckentfremdungsverbotes

Die Rechtsentwicklung des „Verbotes der Umwandlung von Wohnraum zu Räumen anderer Art“ in Deutschland kann z.B. in dem Fachkommentar Schmidt-Futterer/Blank bis 1936 nachvollzogen werden. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde das Zweckentfremdungsverbot in das Wohnungsgesetz von 1946 aufgenommen. Von den darin enthaltenen Ermächtigungen für Landesregelungen wurde weitgehend Gebrauch gemacht. Mit dem Wohnraumbewirtschaftungsgesetz von 1953 wurde das Zweckentfremdungsverbot wiederum bundesweit eingeführt. Nach und nach entfielen die Regelungen jedoch über das Abbaugesetz von 1960 (Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht).

Erst mit Art. 6 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen (MietRVerbessG) vom 04.11.1971 wurde das „ZE-Verbot“ für den frei finanzierten Wohnraum wieder zu einer dauerhaften Bestimmung. Zielrichtung war stets die tatsächliche Verbesserung der Wohnverhältnisse, im Zusammenhang zu sehen mit den gesetzlichen Schutzbestimmungen für Mieter/innen gegenüber ungerechtfertigten Kündigungen oder Mietentgelten.

Grundgedanke der damaligen Gesetzesbegründung war:

**„Bei einer bestehenden Mangellage auf dem Wohnungsmarkt erscheint es grundsätzlich unerwünscht, dass Wohnraum frei und uneingeschränkt dem Wohnzweck entzogen werden kann. Zur Sicherstellung einer ausreichenden Wohnungsversorgung der Bevölkerung bedarf es in diesem Fall neben der Förderung des Neubaus von Wohnraum auch eines geeigneten Instruments, durch das die Verringerung des vorhandenen Bestands an Wohnraum und damit eine Vergrößerung der Wohnungsnotlage verhindert werden kann.“**

Die Vermehrung des Wohnungsbestandes sollte u.a. durch staatliche Fördermaßnahmen privater Investoren erreicht werden. Eine erfolversprechende Wohnungspolitik sah man als gefährdet, wenn ohnehin unzureichender Wohnraum durch die Verfügungsberechtigten zwecks Erzielung höherer Gewinne dem Wohnungsmarkt für eine andere als die Wohnnutzung entzogen wurde. Dies betrachtete man besonders auch vor dem Hintergrund gestärkter Mieterrechte als ein Problem, weil jene die Neigung der Verfügungsberechtigten zu einer anderweitigen Vermarktung ihrer Wohnobjekte ggf. befügeln würden und die Mangellage, die übrigens kein normatives Defizit erreichen musste, zu verstärken drohte.

Schließlich wurden durch o.a. Artikelgesetz von 1971, geändert am 15.12.2001, die Länder ermächtigt, für Gemeinden, in denen die Wohnversorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass Wohnraum nur mit Genehmigung anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf.

Das Zweckentfremdungsverbot für frei finanzierten Wohnraum hatte in NRW sodann durchgängig Bestand bis 31.12.2006. Eine entsprechende Verordnung hatte das Land NRW zuletzt am 12.06.2001 erlassen und die kreisfreie Stadt Köln erneut in die Gebietskulisse des Zweckentfremdungsverbotes aufgenommen.

Zu der Zweckentfremdungsverordnung (ZweVO) gab es den Runderlass des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport mit Ausführungsbestimmungen vom 27.09.2001.

Eine nicht unwesentliche Änderung erfolgte seinerzeit inhaltlich hinsichtlich des sachlichen Geltungsbereiches des Zweckentfremdungsverbotes in NRW. Dieses erstreckte sich fortan auf die Miet- und Genossenschaftswohnungen und nicht mehr auf die von den Verfügungsberechtigten selbst genutzten Eigenheime oder Eigentumswohnungen. Diese Ausklammerung incl. der „klassischen“ (Miet-) Einliegerwohnung soll auch künftig in Köln gelten.

Grundlage für die praktische Handhabung des Zweckentfremdungsverbotes für die Stadt Köln waren seinerzeit die Ratsrichtlinien vom 12.06.2001.

Der räumliche Geltungsbereich des Genehmigungsvorbehalts ist -anders als z.B. bei der Festlegung von Sanierungs- oder Erhaltungssatzungen- seinerzeit wie heute das Gemeindegebiet. Dies folgt nicht nur der ebenfalls ganzräumigen Bewertung des kommunalen Wohnungsbedarfs, sondern entspricht u.a. auch dem durch Rechtsprechung bestätigten Ansatz, dass Ersatzwohnraum nicht an konkreter Stelle (nämlich dort wo Wohnraum durch Zweckentfremdung wegfällt), sondern „lediglich“ im Gemeindegebiet erstellt werden muss.

Kleinräumigere Gebietsfestlegungen des Genehmigungsvorbehalts (z.B. einzelne Stadtteile) und damit ein „kommunaler Flickenteppich“ würde nicht nur unbefriedigende Situationen für den Wohnungsmarkt mit sich ziehen, z.B. weil angebotener Ersatzwohnraum schon mit Fertigstellung in einem dem Genehmigungsvorbehalt nicht unterliegenden Stadtteil Zweckentfremdungen sofort frei zugänglich wäre.

Rechtlich zumindest fragwürdig wären zudem hieraus resultierende Ungleichbehandlungen von evtl. sogar benachbarten Grundstücken bzw. jener Verfügungsberechtigten. Nötige Differenzierungen in der Anwendung des Zweckentfremdungsverbotes ergeben sich von daher sinnvoller Weise nur in der Frage, ob der betroffene frei finanzierte Wohnraum dem allgemeinen Markt zur Verfügung steht. Auch der geförderte Wohnraum ist ungeachtet seiner konkreten örtlichen Lage überall im Gemeindegebiet vor Zweckentfremdungen rechtlich geschützt.

Schließlich verhindert die gesamtstädtische Regelung auch den Eindruck vermeintlicher Stigmatisierung von ohnehin eher benachteiligten Stadtteilen.

Seit 01.01.2007 ist die Zweckentfremdung von frei finanziertem Wohnraum in Köln (wohnungsrechtlich) nicht mehr genehmigungspflichtig. Die bis 31.12.2006 befristete Geltungsdauer wurde seitens der damaligen Landesregierung nicht verlängert.

Zu dem auch in der praktischen Anwendung anspruchsvollen Rechtsgebiet „Zweckentfremdung von Wohnraum“ existiert aus den Jahrzehnten der Anwendung in Deutschland diverse Rechtsprechung, auch höchstrichterlicher Art. Fachbezogene Stichworte in diesem Zusammenhang sind z.B. „Ersatzwohnraum im Stadtgebiet“, „Verfügungsideutität“, „allgemeiner Wohnungsmarkt“.

Das Zweckentfremdungsverbot sollte in seiner direkten Zielrichtung seit jeher nicht dienstbar gemacht werden für städtebauliche Ziele (z.B. Denkmalschutz, Sanierungsvorhaben). Das Bundesverfassungsgericht hat 1975 das eigentliche Ziel und den Zweck bestimmt. Geprägt war Art. 6 des MietRVerbessG von dem Gedanken des Bestandsschutzes im Interesse der Aufrechterhaltung oder der Wiederherstellung einer Normalsituation auf dem Wohnungsmarkt, nicht jedoch die Wohnraumbewirtschaftung oder Preisfestsetzung.

Mit Blick auf die grundgesetzliche Eigentumsgarantie hatte das Bundesverfassungsgericht am 4. Februar 1975 festgestellt, dass ein repressives Verbot mit Befreiungsmöglichkeit (durch Ausnahmegenehmigung) zwar beeinträchtigt, aber die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers vor dem Hintergrund des Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) gewahrt bleiben:

„Die verfassungsrechtliche Förderung einer am Gemeinwohl ausgerichteten Nutzung des Privateigentums (Art. 14 Abs. 3 GG) umfasse das Gebot der Rücksichtnahme auf die Belange derjenigen Mitbürger, die auf die Nutzung der betreffenden Eigentumsgegenstände angewiesen seien.

Dieses Angewiesensein begründe einen sozialen Bezug und eine besondere soziale Funktion dieser Eigentumsgegenstände..... Aufgehoben werde im Grunde nur die Möglichkeit, sich jede bietende Chance zu einer günstigeren Verwertung seines Eigentums sofort und maximal auszunutzen. Diese Möglichkeit sei aber bei gegebener unzureichender Versorgungslage verfassungsrechtlich nicht geschützt.“

Indizien für eine örtliche Wohnungsnotlage waren beispielsweise die Aufnahme der Gemeinde in eine über eine Sozialklausel erlassene Verordnung für Gebiete mit gefährdeter Wohnungsversorgung, ein Nachfrageüberhang auf dem sozialen Wohnungsmarkt, eine zu erwartende Verringerung der Zahl der Sozialwohnungen, ein verhältnismäßig hohes Preis- bzw. Mietenniveau, die Zahl der Wohnungssuchenden (heute rd. 47 % der Haushalte), ein starke Repräsentanz von am freien Wohnungsmarkt benachteiligten Gruppen sowie eine „spezifische Labilität“ des Wohnungsmarktes in Ballungsräumen, Industrie- oder Universitätsstädten.

Der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass die Zweckentfremdung von gefördertem Wohnraum bis heute ununterbrochen genehmigungspflichtig ist.